

УДК 351.713

Яловий Г.К.

докт. економ. наук, професор

Національний технічний університет України «КПІ»

Бабій Д.А.

канд. економ. наук

Міжнародний університет фінансів

РЕФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ – ВАЖЛИВИЙ ТА НЕОБХІДНИЙ КРОК ПЕРЕХОДУ ДО ПОСТІНДУСТРІАЛЬНОГО СУСПІЛЬСТВА

UKRAINE'S TAX SYSTEM REVISION AS AN IMPORTANT AND INDISPENSABLE STEP ON THE WAY TO POST-INDUSTRIAL SOCIETY

Наведено основні недоліки діючої до 2011 року податкової системи, прийнятого Податкового кодексу України та надано пропозиції щодо подальшого реформування вітчизняної податкової системи в умовах переходу до постіндустріального суспільства.

Приведены основные недостатки действующей до 2011 года налоговой системы, принятого Налогового кодекса Украины и поданы предложения для дальнейшего реформирования отечественной налоговой системы в условиях перехода к постиндустриальному обществу.

The main shortcomings adopted by the Tax Code of the current tax system which is valid till 2011 are presented. There are also some proposals submitted for further reform of the national tax system in transition to a postindustrial society.

Ключові слова: постіндустріальне суспільство, податкова система, Податковий кодекс, система оподаткування, податкові пільги.

Вступ. Досвід розвинених країн свідчить, що перехід до постіндустріального розвитку вимагає чіткого соціального спрямування економіки, досягнення високої ефективності виробництва з пріоритетним розвитком людського капіталу. Знання людини, її інтелектуальний розвиток стають головною продуктивною силою суспільства.

Для реалізації стратегії висхідного, соціально орієнтованого економічного розвитку України на засадах інформатизації та інтелектуалізації необхідно, в першу чергу, забезпечити детінізацію та підвищити конкурентоспроможність національної економіки за рахунок реформування податкової системи.

Головними вадами чинної до 2011 року податкової системи України є: нерівномірність та несправедливість розподілу податкового навантаження на різні верстви населення; неоднозначність застосування норм податкового законодавства; корумпованість і каральний зміст податкових відносин.

Згубність згаданої системи оподаткування полягала в перевантаженні її непрямыми податками, які у сукупності становили 3/4 всіх податкових платежів громадян України. Її характерними рисами були також непрозорість, суперечливість та незрозумілість норм, що застосовувалися. Для абсолютної більшості українських підприємств сплата усіх податків була настільки високою, що не давала змоги здійснювати розширене виробництво, призводила до зменшення обсягів наявних капіталів, а тому змушувала їх або лобіювати для себе в Уряді та у Верховній Раді України пільгові умови оподаткування, або приховувати доходи, здійснювати тіньові і контрабандні операції та вивозити отримані таким чином надприбутки за кордон [7, с. 3].

Ці та інші чинники, у свою чергу, зумовили низьку ефективність фіскальної функції податкової системи, створили практично ворожий характер відносин між платниками податків і податківцями, які проявлялися у взаємній недовірі між двома сторонами, викривленні і довільному тлумаченні податковою службою податкового законодавства, фактичній відсутності презумпції невинуватості щодо підприємців. Натомість, з іншого боку, спостерігалось необґрунтоване самочинне завищення податківцями своїх адміністративних і службових повноважень; проявлялася неповага до законних норм; звичними були бюрократичне свавілля і безкарність за корупцію.

На заваді ефективності дії податкової системи стоять також ускладнена організація і непомірно дороге утримання податкової служби з врахуванням як прямих бюджетних витрат на службу, так і витрат платників податків на виконання норм ускладненої системи оподаткування.

Значна кількість недоліків згаданої податкової системи, на думку авторів прийнятого Податкового кодексу, буде ліквідована вже у 2011 році, зокрема: знижено фіскальний тиск на економіку, спрощено адміністрування податків та зменшено витрати підприємств, пов'язаних з нарахуванням та сплатою податків. Проте слід пам'ятати, що конкурентоспроможність податкової системи означає не тільки низький рівень оподаткування і невелику кількість податків, а передусім високий рівень ефективності адміністрування, прозорості і рівність платників податків.

Проблеми реформування податкової системи України протягом тривалого часу розглядалися вітчизняними науковцями, зокрема М. Азаровим, В. Андрущенко, Т. Єфименко, А. Крисоватим, П. Мельником, В. Ревуном, В. Федосовим, Л. Федоришином., А. Соколовською та ін.

Постановка завдання. Метою дослідження є визначення основних напрямів подальшого реформування податкової системи України в умовах переходу до постіндустріального суспільства.

Методологія. В роботі використані загальнонаукові та спеціальні методи, що забезпечили системний аналіз, формалізацію, порівняння та узагальнення

недоліків чинного до 2011 року податкового законодавства, прийнятого Податкового кодексу України та розробку пропозицій щодо подальшого реформування податкової системи України.

Результати дослідження. Після Другої світової війни провідною концепцією економічного росту була неокласична модель Солоу–Свана (Solow–Swan), за якою стверджувалося, що довгострокове зростання доходів на душу населення прямо пропорційно залежить від ступеня технічного розвитку країни. Тобто, ті країни, які дотримуватимуться політики вдосконалення внутрішнього науково-технологічного прогресу, зможуть досягти значно більш динамічного зростання рівня добробуту населення, ніж інші країни. У цій парадигмі економічного розвитку та індустріалізації найбільша увага відводилась фізичному капіталу, недиференційованій праці й технічному прогресу. Домінуючим стало переконання, що бідність країн та населення пов'язана з обмеженістю наявного капіталу. А тому головним шляхом розвитку і росту світової економіки є перетікання капіталу з багатих країн у бідні. Наведена концепція свого часу знайшла своє підтвердження в результатах економічних реформ, проведених за планом Маршалла, який забезпечив швидке відновлення економіки західноєвропейських країн після спустошливої Другої світової війни.

Наступний етап теорії економічного росту першочергове значення відводить людському капіталу. Панівне становище в економічній науці почала займати концепція росту економіки на основі інноваційних моделей шляхом комерціалізації процесу досліджень, довічного навчання майже всього населення.

Проте в останні роки економісти дійшли розуміння того, що основна причина бідності країн полягає не в низькому рівні їх фінансових можливостей, а насамперед у відсутності внутрішнього середовища, сприятливого для відтворення капіталу (як фізичного, так і інтелектуального). Якщо законодавство країни не забезпечує захист індивідуальних прав на володіння основними факторами виробництва (земля, праця, капітал, інтелектуальна власність), тоді права власності й укладені міждержавні фінансові контракти не є зрозумілими та прозорими для контролю та стають предметом нападів з боку чиновників та політиків. У такому середовищі не виникає стимулів для інвестування капіталу в процес розширеного відтворення виробництва, а єдиною прийнятною сферою активності є спекулятивна діяльність. Оскільки лише там вкладені кошти можна без побоювань і легко перенести в іншу інвестиційну програму. У таких умовах реалізація великомасштабних програм і проектів можлива лише під гарантії держави, наприклад шляхом створення спільних підприємств за участю держави, на яку бізнес перекладає наявні ризики. В таких умовах економічна

діяльність неминуче переміщується в тіньову сферу, стає маломасштабною, а корупція чиновників – загальноприйнятою практикою.

Сучасний перехід до постіндустріального суспільства означає, що закінчилась епоха трудомісткого та масштабного виробництва. Настав час збільшення числа невеликих підприємств та організацій, добавлена вартість товарів яких зростає не за рахунок збільшення доданої до них фізичної енергії зайнятих працівників, а за рахунок використання знань і креативних підходів. Зменшення числа зайнятих працівників, підвищення їх інтелектуального рівня, використання новітнього складного обладнання та комп'ютерів дали змогу створювати більшу добавлену вартість, ніж на конвеєрних складальних лініях, на яких використовувалась велика кількість бездумних «людських ресурсів». Набули значно більшої ефективності знання в галузі консультацій, фінансовому та страховому бізнесі, рекламі, туризмі, охороні здоров'я, індустрії розваг та наданні інших послуг, де більшу частину ринку займають малі та середні підприємства.

В результаті з'явилися не лише потреби в інших людях, але виникли зовсім інші організації, які розуміють, що вони не можуть створювати все своїми силами і що постала потреба в нових талановитих та енергійних людях і в допомозі різних фахівців і допоміжних агентств.

Порівняно зі своїми попередниками такі організації невеликі за розміром, мають більш чітку виражену горизонтальну та необтяжену ієрархічну структуру. Більшість працівників – висококваліфіковані та надзвичайно освічені молоді люди, з яких значна частина – позаштатні, найняті за контрактом або тимчасово для виконання конкретних робіт.

Як бачимо, все з часом змінюється – і ми маємо змінюватись також.

Тому необхідність термінових соціально-економічних реформ на засадах економічного зростання інформатизації та інтелектуалізації, які б вивели Україну на передові позиції світового прогресу і дали б змогу на паритетних засадах увійти в світові економічні структури, набули сьогодні особливої актуальності.

Розробка стратегії і тактики зміни економічної системи України з адміністративно-командної на ринкову з одночасним спрямуванням її розвитку на перехід до вищого, постіндустріального щабля цивілізаційної ієрархії, надзвичайно складна, бо вимагає врахування індивідуалізованих природно-суспільних властивостей і наявних соціально-економічних характеристик, адаптаційних можливостей населення та економіки країни в цілому. Існуючі труднощі України на цьому шляху пов'язані, по-перше, з недостатньою консолідованістю суспільства, неузгодженістю інтересів різних верств населення та різного бачення кінцевих цілей представниками урядових структур, політичних і громадських організацій. По-друге, внаслідок політичної, інституціональної, економічної та соціальної кризи в країні

сформувалось так зване «зачароване коло». Скорочення державного регулювання та його невідповідність сучасним вимогам, відсутність правового забезпечення висхідного економічного розвитку на ринкових засадах, неефективність податкової системи, консервативність структури господарства та його низький техніко-технологічний рівень призвели до низької конкурентоспроможності вітчизняного виробництва.

Про ці та інші численні причини, що перешкоджають розвитку української економіки, тривалий час йдеться як на шпальтах спеціалізованих наукових видань, так і в засобах масової інформації. Тому лише коротко узагальнимо їх, оскільки вони в основному зводяться до таких:

1. Несправедливість та корумпованість органів державної влади і, зокрема, системи оподаткування, що посилюється великою кількістю контролюючих органів, функції яких дублюються, а їх дії щодо підприємців не узгоджуються. Хаотичність доповнюється численними та непослідовними змінами у податковому та регуляторному законодавстві, способах адміністрування. Наприклад, в 2008 змінилося 4 форми звітності, в першому кварталі 2010 — змінилась звітність до Пенсійного фонду України — 8-9 бланків із введенням щомісячної персоналізації.

2. За оцінками Світового банку щодо простоти ведення бізнесу Україна посідає 139 місце зі 178 у рейтингу. Складність податкового законодавства, нечіткий та неоднозначний порядок нарахування податків призводять до того, «що 63 % підприємств мають труднощі із обчисленням суми податків» [1, с. 55–72].

3. Високий податковий тиск в Україні наближається до 80 %, а за теоретичними дослідженнями (крива Лаффера) він не має перевищувати 40 % (у випадку оптимізації максимальних податкових надходжень до державного бюджету та ефективного функціонування виробництва). За результатами досліджень Британського центру політичних досліджень встановлено залежність динаміки розвитку економіки країни від ступеня податкового тиску. Зокрема, доведено, що розвинені країни, де обсяг бюджетного перерозподілу невеликий (менше 35 % ВВП), демонструють більш високий рівень податкових доходів (на 12 %) порівняно з країнами, в яких обсяг бюджетного перерозподілу більший за 35 %. З 1997 по 2005 рік у країнах першої групи ріст ВВП становив у середньому 4,1 % за рік, у той час як у країнах другої групи — 1,9 %. Надлишковий податковий тягар стає нестерпним навіть в економічно розвинених європейських країнах. А в Україні ситуація набагато складніша. Податкові вимоги — надмірні. Застереження китайського філософа Сюнь-Цзи — «стягування непомірних податків — це шлях, який веде до розбою, збагачення ворога і загибелі держави» — є вельми актуальними, якщо припустити, що розбій — це справа

деяких політиків, корумпованих чиновників податкових і інших контролюючих органів, а ворог — наша тіньова економіка.

4. Через надмірний податковий тиск економіка країни перестає розвиватись, підприємці переходять у «тінь» або вивозять свої капітали за кордон, що, у свою чергу, спричиняє кризу в банківському секторі економіки та й у всій фінансовій сфері. Так, за оцінками Мінекономіки рівень тінізації нашої економіки становить 30 % ВВП. За оцінками незалежних експертів — від 35 % до 50 %. Внаслідок високого податкового тиску вимиваються обігові кошти підприємств, особливо через корумпованість митних і податкових органів при адмініструванні податку на додану вартість (далі ПДВ). За даними квартального опитування Інституту економічних досліджень та політичних консультацій «72,0 % керівників підприємств впевнені, що для безперешкодного ведення бізнесу «дружні відносини» з представниками влади необхідні».

5. Недосконала система дозволів і перевірок: «...новостворене підприємство повинно одержати у середньому 3 дозволи, а отримання кожного триває понад місяць і коштує 175 \$. Кожне третє підприємство неофіційно сплачує певну суму, щоб одержати дозвіл без виконання усіх необхідних регуляторних вимог». Незважаючи на прийняття і впровадження низки регуляторних законодавчих актів у 2007–2008 рр., направлених на спрощення реєстрації та входження в бізнес, зокрема: «Про основні засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про основні засади нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «реальне партнерство бізнесу і влади — поки що більше декларація...» [1, с. 57].

6. Відсутність реального громадського контролю на стадії як збирання, обліку, і перерозподілу, так і витрат бюджетних коштів, призводить до постійної їх нестачі.

Для ліквідації зазначених причин, реформування економіки та створення передумов для переходу України до постіндустріального суспільства необхідно на державному рівні вирішити такі основні задачі.

1. Забезпечити створення громадянського суспільства.
2. Реформувати економіку та перетворити її в соціально орієнтоване ринкове господарство.
3. Забезпечити справедливий розподіл матеріальних і духовних благ між усіма громадянами країни.
4. Досягнути державної єдності та національної і соціальної згоди в суспільстві.

В статті ми зупинимось лише на економічних проблемах реформування економіки України, зокрема на реформуванні податкової системи, оскільки інші задачі потребують окремого дослідження.

Високий податковий тягар в Україні призводить до уповільнення економічного зростання, низької конкурентоспроможності та найнижчого рівня якості життя населення в Європі. Так, у Польщі внесок малого та середнього бізнесу у ВВП держави становить — 70 %, в Угорщині — 55 %, у нас — менше 20 % [5, с. 136].

Міжнародний досвід економічно розвинених країн показує, що не надмірне, а помірне оподаткування суб'єктів малого та середнього бізнесу сприяє становленню та розвитку потужної держави. І лише добровільне перерахування всіма громадянами країни податків є запорукою їх вільної підприємницької діяльності й гарантією зростаючих економічних і фінансових можливостей держави. Прикладом тому можуть бути скандинавські країни, де податковий тиск є також відносно досить високим, але кожен громадянин цих країн добросовісно сплачує податки, оскільки податкова система там чітка і справедлива, а державні видатки (на відміну від України) повністю контролюються громадкістю.

Фінансування державних функцій саме по собі створює суперечності між величиною потреби в податкових надходженнях і реальною можливістю їх одержання. Це питання є «каменем спотикання» під час реформування податкових систем будь-яких держав. Саме тому в економічно розвинених країнах триває постійний пошук шляхів, як підвищити ефективність податкових систем і забезпечити державні фінансові потреби, з одного боку, а з другого — як зменшити податковий тиск на суб'єктів економіки й оптимізувати видатки держави.

За влучним висловлюванням німецького професора податкового права Йоахима Ланга, податкова система — це інститут свободи, тобто плата громадян країни за можливість жити у цивілізованому суспільстві — з одного боку. А з іншого — громадяни країни мають точно знати, на що витрачаються сплачені ними податки. Тому, як вважав великий англійський економіст Ф. Бекон, податкова система має бути справедливою та прозорою для контролю, оскільки «податки, що стягуються за згодою народу чи без такої згоди можуть бути однакові для гаманців, але неоднакова їх дія на дух народу. Ніколи народу, обтяженому надмірними податками, не бути вільним і хоробрим». Народом такої країни легко управляти, але така держава не має майбутнього.

В Україні саме за рахунок податкових надходжень державний бюджет отримує найбільші за обсягом кошти для забезпечення функціонування як державних органів влади, так і для оплати праці громадян, які зайняті в державному секторі економіки, та тих, що потребують соціального захисту, і пенсіонерів. Більше того, зазначені витрати з року в рік зростають.

Структура податкових надходжень в Україні несправедлива. У доходах загальнодержавного бюджету протягом тривалого часу (2006–2010 рр.) домінували: ПДВ — 36,7–67,7 %, податок на прибуток — 21,0–25,0 %,

акцизний збір — 6,5–4,3 %, Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції — 6,2–3,8 %. У структурі місцевих бюджетів найбільшу частину надходжень забезпечував податок з доходів фізичних осіб — 79,4–74,8 %. Фактично декілька податків і зборів: ПДВ, податок на прибуток підприємств, податок на доходи з фізичних осіб і акцизи, давали найбільші надходження.

І в той же час державний бюджет України щорічно втрачає значні кошти від необґрунтованого надання податкових пільг окремим галузям економіки та окремим підприємствам.

Таблиця 1

**Втрати державних коштів від пільгового оподаткування
в Україні за 2004–2009 рр.**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Кількість отриманих пільг (од.)	63806	64395	60846	70202	67950	62824
Втрати Зведеного бюджету України (ЗБУ) внаслідок пільгового оподаткування (млн грн)	12550,5	12338	13502,7	17472,2	22845,4	28207,6
Втрати Державного бюджету України внаслідок пільгового оподаткування (млн грн)	12281	12076,6	13275,1	17021,5	22262,3	27508
Втрати місцевих бюджетів внаслідок пільгового оподаткування (млн грн)	269,4	261,5	227,6	450,7	583,1	699,6
Втрати ЗБУ внаслідок пільгового оподаткування по податку на прибуток (млн грн)	1075,5	424,4	740,4	1056,3	1674,9	1995,6
Втрати ЗБУ внаслідок пільгового оподаткування по ПДВ (млн грн)	10800,7	11513,4	12537,4	15969,5	20593,9	25517,5
Втрати ЗБУ внаслідок пільгового оподаткування по платі за землю (млн грн)		218,7	219,7	360	484,1	594,8

Крім того, як показали дослідження, значно більші податкові пільги надаються не стратегічним і навіть не виробничим галузям економіки, а фінансовому сектору економіки та торгівлі. Так, у машинобудуванні частка пільг від загальної суми сплаченого ними податку в 2007 р. становила 0,7 %, у 2008 р. – 2,6 %, а у фінансовому секторі – 126,3 % та 170,1 %, а в торгівлі – 8,2% та 3,3 %, відповідно. Тобто пільгове оподаткування прибутку надається тим сферам економіки, які і без пільг отримують надприбутки.

У розвинених країнах прямі податки приносять 60 % надходжень до бюджету, а непрямі — 40 %, в Україні — навпаки, більший податковий тиск покладено на громадян, а не на виробничий сектор економіки, значна частина якого працює в «тіні». Тому сьогодні більшість громадян України живуть

бідно, в державі практично відсутній середній клас, і одночасно з тим на вулицях великих міст значно більше дорогих автомашин, ніж у багатьох економічно розвинених країнах світу. Необхідно зменшити ставки окремих непрямих податків, зокрема ставку ПДВ, і запровадити податок на розкіш і збільшити акцизний збір на окремі підакцизні товари згідно з їх величиною, яка запроваджена в більшості західних країн. Такі заходи не тільки відкоригують податковий тиск в країні, а й сприятимуть зменшенню контрабандної торгівлі окремими підакцизними товарами.

Діюча до 2011 року українська податкова система була не тільки несправедливою, а й однією з найбільш складних і найменш ефективних не тільки серед країн європейського регіону, але й світі. Це підтверджують міжнародні рейтинги, дослідження вітчизняних економістів, а також оцінки інвесторів, що працюють в Україні.

Так, у рейтингу податкових систем *Paying Taxes 2010*, підготовленому Світовим банком спільно з компанією *PriceWaterHouseCoopers*, Україна посіла 181 місце із 183 досліджуваних країн.

Таблиця 2

Порівняння податкових систем окремих країн світу

Країни	Кількість платежів	Затрачений час, години	Навантаження на прибуток	Рейтинг
1. Данія	9	135	29,2	13
2. Канада	9	119	43,6	28
3. Швеція	2	122	54,6	42
4. Латвія	7	279	33,0	45
5. Франція	7	132	65,8	59
6. США	10	187	46,3	61
7. Грузія	18	387	15,3	64
8. Німеччина	16	196	44,9	71
9. Греція	10	224	47,4	76
10. Болгарія	17	616	31,4	95
11. Росія	11	320	48,3	103
12. Азербайджан	22	376	40,9	108
13. Чехія	12	613	47,2	121
14. Угорщина	14	330	57,5	122
15. Японія	13	355	55,7	123
16. Китай	7	504	63,8	125
17. Аргентина	9	453	108,1	142
18. Румунія	113	202	44,6	149

19. Бразилія	10	2600	69,2	150
20. Польща	40	395	42,5	151
21. Індія	59	271	64,7	169
22. Україна	147	736	57,2	181
23. Білорусь	107	900	99,7	183

За даними дослідження, звичайне українське підприємство протягом року робить 147 податкових платежів, що є найгіршим показником у світі – 183 місце. Для порівняння: у Росії компанія здійснює 11 платежів, у Польщі – 40, у Чехії – 12, у Білорусі – 107, у Грузії – 18, у США – 10, у Франції – 7 [3].

Слід звернути увагу, що більша частина податків та внесків – 96 – в Україні пов'язана з безпосереднім оподаткуванням праці.

Вітчизняна система оподаткування нараховувала 29 загальнонаціональних і 14 місцевих податків і зборів. Вартість адміністрування багатьох з них перевищувала надходження від їх стягнення. Закономірно, що розгалужена система податків вимагала значних матеріальних і часових затрат на їх облік та сплату.

Виконання обов'язкових податкових процедур щорічно забирало у підприємців 736 робочих годин – 175 місце. Для порівняння: у Росії аналогічні дії займають 320 годин, у Польщі – 395 годин, у Грузії – 387 годин, у США – 187 годин, у Франції – 132 години, у Китаї – 504 години, у Білорусі – 900 годин.

Майже половина витраченого часу українськими підприємствами йшла на облік, нарахування, сплату податків та внесків, знову ж таки, пов'язаних з оплатою праці.

Сукупні фінансові витрати українських підприємств на ведення податкового обліку становили 7,1 млрд грн або майже 0,7 % ВВП.

Обтяжливість податкової системи блокує доступ в Україну західних компаній та нових високоефективних технологій. Вона гальмує ринкові перетворення і не дає розвиватися легальному українському бізнесу, тому її реформа – головний пріоритет Уряду та Верховної Ради України.

Основні проблеми української податкової системи пояснюються тим, що вона створювалась в умовах накопичення первісного капіталу, без врахування внутрішніх особливостей господарювання та соціального стану населення і тому сьогодні не забезпечує покладених на неї функцій, а лише гальмує економічний розвиток країни.

Ефективна податкова система повинна будуватись (а не тільки декларуватись) на принципах, які сформулював ще А. Сміт: 1) рівність всіх суб'єктів оподаткування; 2) зрозумілість податків; 3) максимальна простота і низька затратність податкової системи; 4) зручність для платників тощо.

Незважаючи на декларацію цих ідей у нашому законодавстві (Закон України "Про систему оподаткування" від 18 лютого 1997 року № 77/97-ВР та Податковий кодекс України), основним принципом діючої до 2011 року податкової системи було перенесення тягаря адміністрування податків з держави на плечі громадян.

Сьогодні Державна податкова служба України (далі ДПС) найчастіше сприймається суспільством як один із найбільш корумпованих та непослідовних органів державної влади. Якщо порівняти низку показників діяльності податкової адміністрації за останні роки, то ми побачимо, що при реалізації своїх завдань ДПС не виконує, а порушує основні принципи, які передбачені законодавством України, зокрема:

- рівність, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації – забезпечення однакового підходу до суб'єктів господарювання (юридичних і фізичних осіб, включаючи нерезидентів) при визначенні обов'язків щодо сплати податків і зборів (обов'язкових платежів);

- соціальна справедливість – забезпечення соціальної підтримки малозабезпечених верств населення запровадженням економічно обґрунтованого неоподатковуваного мінімуму доходів громадян та застосуванням диференційованого і прогресивного оподаткування громадян, які отримують високі та надвисокі доходи.

На сьогодні затверджений Верховною Радою України неоподатковуваний мінімум доходів громадян становить 17 гривень. Що за цей мінімум сьогодні можна купити? Проте у прийнятому Податковому кодексі цей норматив (17 грн) збережено. Прогресивне оподаткування доходів фізичних осіб скасовано у 2004 році й запроваджено пропорційне (формально рівномірне – спочатку 13%, а згодом 15%) оподаткування індивідуальних доходів громадян, яке для багатьох українських сімей, домогосподарств виявилось вкрай несправедливим. Ті, хто заробляє менше, задовольняють переважно лише матеріальні потреби, обмежуючи себе у можливостях освіти, лікування, оздоровлення, купівлі книг, газет, отриманні інших соціально-культурних послуг. Тобто бідні й найбідніші громадяни сплачують значно більшу частку власних доходів на покриття ввізного мита, ПДВ й акцизів, що включені у ціни на товари й послуги першої та поточної необхідності, оскільки в їх сімейних бюджетах значно вищою є частка витрат на поточне споживання.

На відміну від тих, хто отримує помірковану зарплату і сплачує всі зобов'язання з податку на індивідуальні доходи, високооплачувані працівники, крупні підприємці, власники великих майнових активів через високе оподаткування фондів зарплати (до пенсійного й державного соціальних фондів) приховують дійсні суми своїх доходів, повністю або частково ухиляються від цих зобов'язань.

Податковим кодексом дещо зменшено цю соціальну несправедливість, зокрема пунктом 167.1 передбачено, що якщо загальна сума отриманих платником податку у звітному податковому місяці доходів перевищує десятикратний розмір мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного податкового року, ставка податку становить 17 відсотків суми перевищення з урахуванням податку, сплаченого за 15 відсотковою ставкою.

Слід зазначити, що оподаткування прибутку фізичних осіб у більшості економічно розвинених країн здійснюється диференційовано: на більший дохід застосовується більша податкова ставка. Така податкова політика стримує різке розшарування суспільства на бідних і багатих і тим самим сприяє соціальній рівновазі.

В Україні набуло системного характеру списання податкового боргу для окремих «своїх», наближених до органів державної влади підприємств. Обсяги таких списань, за даними Рахункової палати, зросли за останні роки втричі – з 2,4 млрд гривень у 2007-му до 7,5 млрд гривень у 2009-му році. При цьому податковий борг в державі зріс на 35 % і досяг 14,1 млн гривень [7].

Так, перевіркою Рахункової палати встановлено, що спільним підприємством «Полтавська газонафтова компанія» протягом 2007–2009 років добуто 532,0 тис. тонн нафти, 70,4 тис. тонн газового конденсату й 1351,8 млн куб. м природного газу, але при цьому до бюджету не сплачено жодної копійки рентних платежів. За розрахунками Рахункової палати, сума таких платежів лише за два останні роки становить понад 1,1 млрд гривень. Це підприємство продовжує добувати нафту в значних обсягах і в поточному році, не сплачуючи податки у вигляді рентних платежів, а також штрафних санкцій за порушення податкового законодавства у попередні роки. Проте ніякі покарання за такі значні порушення чинного законодавства до керівників спільного підприємства та працівників ДПС не застосовувались.

Як виявляється, Україна – унікальна країна в Європі стосовно оцінки вартості використання природних ресурсів. Вони оцінені державою найдешевше на континенті, більше того, за окремими видами добутих корисних копалин у нас взагалі не встановлено ніякої плати.

Слід звернути увагу на низьку ефективність роботи ДПС. Так, за останні роки податковою адміністрацією щорічно порушувалося близько 3 тисяч кримінальних справ. Але до суду доходила тільки кожна п'ята. Реакція суб'єктів господарювання адекватна зусиллям податківців.

За результатами проведеного Рахунковою палатою аналізу кожне друге рішення податкових органів оскаржується в судовому порядку й виграється позивачами-підприємцями. Тільки 1406 справ на суму 2,1 млрд грн скасовано у 2008 році, 1019 справ на суму 3,8 млрд грн – у 2009-му. Наведені показники свідчать про вкрай низький рівень результативності роботи податкових органів як на стадії нарахування штрафних санкцій і пені, так і під час

наступного стягнення належних сум. Отже, чинна система відповідальності за порушення податкового законодавства не сприяє підвищенню рівня податкової дисципліни в країні.

Крім того, економічно необґрунтовано та не прозоро надаються пільги знову ж таки окремим «своїм» підприємствам. Лише за офіційними даними ДПС, до державного бюджету внаслідок пільгового оподаткування у 2009 році не надійшло 27,5 млрд гривень, або 18,5 % від загальної суми податкових платежів. Проте, за даними перевірок Рахункової палати, через пільгове оподаткування до державного бюджету України не надходять значно більші кошти, ніж це показує Міністерство фінансів України та ДПС, оскільки вони не володіють повною й достовірною інформацією про суми ненадходжень. Наприклад, звітна інформація щодо пільг, які надані по ПДВ для лікарських засобів і виробів протягом 2007–2009 років, була істотно занижена через те, що не внесено повних даних стосовно цих пільг від Державної митної служби України, а також даних щодо обсягу пільг, наданих під час продажу цих товарів на внутрішньому ринку. Більше цього, офіційна звітність фіскальних органів не враховує значних втрат державного бюджету внаслідок надання пільгових преференцій на підставі галузевих законодавчих актів. Так, відповідно до інформації Державної виконавчої служби України, станом на 1 січня 2010 року в її органах перебуває таких документів на суму понад 29,7 млрд гривень, виконання за якими зупинено.

Така ситуація пов'язана з тим, що більшість законів у частині застосування соціально-податкових режимів розробляється не економічним блоком Кабінету Міністрів України, не державними органами влади, які мають законодавчу ініціативу, а окремими бізнес-групами, а потім цинічно лобіюється у Верховній Раді України. Безсистемні галузеві податкові пільги і преференції надаються всупереч чинному законодавству і консервують існуючий монополізм і відсталість національної економіки.

Як зазначає голова Рахункової палати, лише через пільги до сплати ПДВ збитки державного бюджету за 2007–2009 роки становили майже 20 млрд гривень. Крім того, пільгове оподаткування лікарських засобів і виробів медичного призначення не сприяли розвитку вітчизняного виробництва й забезпеченню населення України якісними та ефективними медикаментами. Рівень податкового навантаження загалом по фармацевтичній галузі має показник менше відсотка, а по деяких більших оптових компаніях – на рівні 0,1 %. Такий стан зберігається в галузі ось уже протягом 10 років, у результаті держава недоодержує доходів у середньому до 5 млрд гривень на рік, ціни на ліки та медичні товари неухильно зростають, а національна фармацевтична промисловість не розвивається.

Сьогодні в чинному законодавстві повністю відсутні обов'язки й відповідальність податкових і митних органів як перед платниками податків,

так і взагалі перед громадянами України. Така ситуація призводить до переваги каральної, у багатьох випадках несправедливої, спрямованості функцій цих органів, що у свою чергу завдає істотної шкоди побудові гармонічних і сталих взаємин платників податків з державними органами влади, зокрема з ДПС.

Можна і далі наводити численні приклади недоліків податкового законодавства та податкової системи у цілому. Проте, узагальнюючи, їх можна звести до таких:

- нерівномірність і несправедливість розподілу податкового навантаження;
- перетворення податкової системи на чинник пригнічення економічного зростання та інвестиційної активності, стимулювання ухилення від сплати податків та відтік капіталів за кордон;
- велика кількість нормативно-правових актів з питань оподаткування — існує більш як 500 нормативно-правових актів, нормами яких повинні володіти та керуватись на практиці як платники податків, так і працівники органів Державної податкової служби України ;
- неузгодженість та протиріччя окремих норм податкових законів, їх нестабільність, безсистемне надання пільг та перекручування суті окремих видів податків;
- неврегульованість правових гарантій для учасників податкових відносин, відсутність прозорих та ефективних механізмів захисту прав платників податків;
- проблема подвійного оподаткування;
- велика кількість малоефективних податків, які потребують істотних адміністративних витрат, що перевищують доходи бюджету.

Також до негативних рис податкової системи варто віднести її надмірну фіскальну спрямованість і неврахування інших завдань, таких як стимулювання виробництва, інновацій, інвестування у розвиток підприємницької діяльності.

Проблеми розвитку України як держави вимагають нових підходів, нових правил в адмініструванні й контролі за податками. І питання навіть не стільки в скороченні рівня податкового навантаження на суб'єкти господарювання (на яке наголошують керівники уряду), скільки в підвищенні прозорості й дієвості податкового законодавства, його спрощенні й однозначності для всіх учасників процесу.

Проведені соціально-економічні дослідження стосовно розвитку національного підприємництва та безпосереднє опитування керівників малого та середнього бізнесу показали, що 95 % з них стверджують, що держава повинна зменшити ставки та кількість податків; 63 % — стабілізувати податкове та регулятивне законодавство; 35 % — забезпечити доступ до

кредитів; 34 % — удосконалити законодавчу базу підприємництва; 30 % — впорядкувати процедури проведення перевірок діяльності підприємств; 10 % реформувати систему реєстрації підприємств; 5 % — реформувати систему ліцензування.

Очевидно, що за такої податкової системи Україна і надалі належала б до країн із псевдоринковою економікою з домінуванням обмеженої кількості бізнес-кланів, зацікавлених у розвитку низькотехнологічних та сировинних секторів.

Проблему радикального вдосконалення податкової системи можливо розв'язати лише за допомогою прийняття єдиного комплексного документа з урахуванням усіх інтересів як з боку підприємців, так і органів державної влади, в якому має бути забезпечений баланс між інтересами держави і платниками податків.

Проте прийнятий ВРУ Податковий кодекс — далекий від цих вимог. Його прийняття є реальною необхідністю й вимогою часу. Однак він не мав зводитися до простої систематизації чинного податкового законодавства й об'єднання чинних законів та їхніх норм, зниження окремих податкових ставок. В прийнятому Податковому кодексі основи функціонування податкової системи залишилися майже без змін: більшість норм сформовано на основі чинних законів і підзаконних актів. Це відображається також у тому, що в структурному відношенні Податковий кодекс складається зі штучно об'єднаних законодавчих актів, викладених у відповідних розділах кодексу, які присвячено окремим видам податків і зборів і які мають свою окрему нумерацію.

Але суть створення єдиного документа мала б полягати в глибокому аналізі недоліків та докорінній переробці всіх чинних законодавчих актів, які регулюють податкові та бюджетні відносини. Результатом такої роботи мало бути якісне впорядкування податкового законодавства, забезпечення його погодженості й компактності, виключення із законодавчого масиву старих неефективних норм, які не виправдали себе, а також заміна невдалих норм новими.

Тому прийняття Податкового кодексу ВРУ в листопаді 2010 року викликало в українському суспільстві значне протистояння, оскільки його підготовка не базувалась на соціально-економічному підґрунті і Уряд, як і в попередні роки, виходив не з позиції економічної теорії оподаткування, а з необхідності збільшення наповнення державного бюджету країни. Тобто пріоритет знову ж таки надано фіскальній, а не стимулюючій функції податків, хоча уряд стверджує, що в ньому передбачено значне зниження податкового тиску шляхом поступового зменшення податкових ставок на прибуток підприємств та ПДВ.

Дійсно, у Податковому кодексі кількість податків і зборів зменшено (скасовано 22 податки та збори), що спростить податкову звітність платників податків та сприятиме більш чіткому виконанню податковими органами своїх контролюючих функцій. Зокрема, впродовж п'яти років передбачено знизити податок на прибуток підприємств – з 25% до 16%. Власникам компаній з оборотом до трьох мільйонів гривень або для новостворених компаній цей податок у ці п'ять років взагалі не потрібно буде платити. З 2014 року буде знижено податок на додану вартість з 20 до 17.

Проте, на нашу думку, при здійсненні податкових реформ необхідно було оперувати, в першу чергу, поняттями суспільної психології, а потім економіки. Тому що «економісти одностайні стосовно загального правила: аналіз розмірів податкових ставок не дозволяє зробити вірогідного прогнозу впливу їх змін на розміри податкових надходжень, багато залежить від того, як зміни податкових ставок вплинуть на поведінку людей» (Н.Г. Менкью. Макроекономіка). Для України, де закони ринкової економіки працюють тільки умовно, перехід до аналізу поведінки суспільства від зміни лише ставок податків є дуже проблематичним. Це підтверджується масовим збудженням громадськості при обговоренні та прийнятті ВРУ Податкового кодексу.

Очевидно, що надмірний податковий тиск є і причиною, і засобом існування тіньової економіки, а також багатьох інших проблем України. Жоден з українських урядів не продемонстрував щирого бажання створити сприятливі податкові умови для розвитку прозорого бізнесу в Україні. Аргументація видається простою: потрібні високі податки для забезпечення надходжень в бюджет. Але у той же час через необґрунтовані податкові пільги та через офшорні зони більшість грошей при цьому повз бюджет ховаються у тінь. Саме тіньовий сектор живить грошима політиків, чиновників-корупціонерів, окремих бізнесменів, які через корупційні схеми отримують надприбутки. Тому поки «тінь» потужна, про відокремлення влади від бізнесу не варто вести мову. Бізнес буде прагнути влади, а можновладці розглядатимуть політику як засіб власного збагачення. Про це неодноразово йшлося в засобах масової інформації, в передвиборчих програмах багатьох політичних партій, на це звертав увагу голова Рахункової палати В.К. Симоненко.

З точки зору економічної теорії, ефективна податкова політика – це політика, яка максимально розширює базу оподаткування, зменшує податкові ставки та мінімізує податкові пільги. Тому Податковий кодекс, з одного боку, має стати тим законодавчим документом, що врегулює проблемні питання щодо наповнення державного бюджету, а з іншого – має забезпечити стимулювання виробничого сектору економіки та регулюючу соціальну справедливість і створити підґрунтя для економічного зростання як виробничого сектору економіки, так і домогосподарств України.

Таким чином, кодекс має реалізувати баланс інтересів між державою і платниками податків, забезпечити дію ефективних механізмів, які дадуть змогу модернізувати економіку України, забезпечити становлення інноваційної моделі її розвитку, методологічно об'єднати бюджетну й податкову політику, створити умови для реформування всієї фінансової системи України.

Проте, на нашу думку, яку поділяють і інші фахівці, Податковий кодекс уже сьогодні потребує значних змін та доповнень, направлених на переорієнтацію податкової політики із суто фіскальних цілей на стимулювання економічного зростання. Адже з точки зору державного регулювання економіки, найважливіше значення має регулююча функція податків і системи оподаткування в цілому. Саме за допомогою цієї функції системи оподаткування держава гармонізує свої інтереси з інтересами платників. Разом із тим лише регулююча функція податків не в змозі гарантувати відповідність дій платників вимогам загальнодержавних інтересів. На нашу думку, регулююча й фіскальна функції податків повинні бути раціонально збалансованими.

Необхідно також значно спростити процес адміністрування податків. Але прийнятим Податковим кодексом, з одного боку, частково спрощено цей процес, а з іншого – значно посилено функції ДПС. Зокрема, запроваджено періодичність проведення документальних планових перевірок, яка визначається залежно від ступеня ризику в діяльності платників податків, який поділяється на високий, середній та незначний (п. 77.2 Податкового кодексу). Платники податків з незначним ступенем ризику включаються до плану-графіка перевірки не частіше, ніж 1 раз на 3 календарних роки, середнім – не частіше ніж 1 раз на 2 календарних роки, високим – не частіше 1-го разу на 1 календарний рік.

Порядок формування та затвердження плану-графіка, перелік ризиків та їх поділ за ступенями встановлюються центральним органом ДПС.

Платники податків – юридичні особи та самозайняті особи, у яких сума сплаченого до бюджету ПДВ становить не менше 5 % від задекларованого доходу за звітний податковий період, включаються до плану-графіка не частіше, ніж 1 раз на 3 календарних роки.

Забороняється проведення документальної планової перевірки за окремими видами зобов'язань перед бюджетами, крім правильності обчислення, повноти і своєчасності сплати податку з доходів фізичних осіб та зобов'язань за бюджетними позиками і кредитами, що гарантовані бюджетними коштами.

Таким чином, зазначені положення Податкового кодексу, з одного боку, визначають періодичність та підстави для проведення перевірок, роблять їх передбачуваними, а з іншого – запроваджується нове поняття «фактична

перевірка», яка здійснюється без попередження платника податків (п. 80.1 Податкового кодексу) на підставі рішення керівника органу ДПС за наявності численних (нечітких та невичерпних) обставин, що не робить дії ДПС передбачуваними.

Необхідно також провести реформу фондів соціального страхування та запровадити єдиний соціальний податок як консолідований страховий податок, що визначається на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування; загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття; у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням; від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, і сплачується в обов'язковому порядку та на регулярній основі з метою забезпечення прав застрахованих осіб на отримання страхових виплат (послуг) за соціальним страхуванням.

Перший крок у цьому напрямку уже зроблено. Прийнято Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» № 2464-VI від 08.07.2010. Закон набрав чинності з 01 січня 2011 року, крім окремих положень (стосовно формування державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування та обов'язкового застосування посвідчення застрахованої особи), які набирають чинності з 1 січня 2014 року. При цьому інші чотири соціальні закони залишаються чинними, а саме: 1) Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»; 2) Закон України від 18.01.2001 р. № 2240-III «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням»; 3) Закон України від 02.03.2000 р. № 1533-III «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття»; 4) Закон України від 23.09.99 р. № 1105-XIV «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності».

Об'єктом нарахування єдиного соціального внеску як для роботодавців, так і для застрахованих осіб визначаються суми нарахованої заробітної плати за видами виплат, що включають основну та додаткову заробітну плату, інші заохочувальні та компенсаційні виплати, у тому числі в натуральній формі, що визначаються згідно з нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до Закону України «Про оплату праці».

При цьому на Пенсійний фонд покладено завдання щодо забезпечення збору єдиного внеску, ведення обліку надходжень від його сплати та здійснення контролю за сплатою єдиного внеску.

Висновки. Наступним кроком при реформуванні податкової системи має стати зменшення податкових пільг (та запровадження цільового адресного фінансування пріоритетних галузей економіки), скорочення структури податкових органів, чисельність апарату яких постійно зростає.

Необхідно запровадити одну форму звітності по зарплаті (замість ідентичних за змістом 5 у фондах соцстраху і податковій), яку приймає один інспектор, що знаходиться в одному приміщенні. Відділи фондів соцстрахування доцільно об'єднати в один фонд на правах підрозділів і розмістити в одному приміщенні разом з податковою інспекцією. Це також призведе до економії витрат на оренду приміщення та обладнання мінімум у 2–3 рази.

Доцільно об'єднати роботу органів фондів соцстраху і ДПС за принципом ліквідації дубляжу їх функцій. Замість 9 нарахувань та відрахувань з зарплати (податок на прибуток, платежі до Пенсійного фонду, фондів соціального страхування від нещасних випадків, з тимчасової втрати працездатності та на випадок безробіття, які треба сплачувати в 5-ти різних місцях і звітуватись по них), за сутністю однакових, ефективніше зробити лише 2 платежі (відрахування та нарахування на ФОП) для великих і середніх і 1 (відрахування з ФОП) для малих підприємств.

Ці заходи автоматично призведуть до спрощення процедур реєстрації і ліквідації підприємств, покращення господарського клімату, а також дадуть змогу створити високоефективні й чисельно малі, але за своєю функціональною дієздатністю самодостатні податкові органи.

На закінчення треба нагадати, що сьогодні в умовах глобалізації та високої міждержавної конкуренції перемагає не та країна, яка володіє природними багатствами чи надлишком фінансових ресурсів, а та, керівництво якої забезпечить всебічну та максимально повну зайнятість населення в сфері виробництва та надання послуг, розкріпостить його творчі можливості взагалі та кожного громадянина зокрема.

Саме тому Податковий кодекс має відповідати вимогам якомога більшої частини населення України, а не лише окремої групи її громадян, причетних до великого бізнесу.

У зв'язку з цим доцільно згадати мудрі настанови стародавніх філософів, зокрема Макіавеллі: «Государь должен побуждать своих сограждан спокойно заниматься своим делом: торговлей, земледелием и всяким другим человеческим промыслом, чтобы ни один не воздерживался от улучшения своих владений из страха, как бы их не отняли». В свою чергу громадянам також слід пам'ятати, що за можливість вільно займатись підприємництвом необхідно боротись, оскільки свобода ніколи не надається, її завоюють. І, як вважав відомий французький філософ Монтеस्क'є, саме за допомогою

законів необхідно зробити так, щоб багатство було таким же обтяжливим, як і бідність.

Для України, яка має відносно незначну історію як самостійної та незалежної держави, змінити економічну систему з адміністративно-командної на ринкову з одночасним спрямуванням її розвитку на перехід до постіндустріального суспільства надзвичайно складно, але вкрай необхідно. При цьому слід пам'ятати застереження Макіавеллі: «Народу корумпованому, який досягнув свободи, лише з дуже великими труднощами вдається утримати свободу». Тому для досягнення зазначеної мети необхідні послідовність, наполегливість і надзвичайне терпіння.

Література

1. Вишневський В. Принципи оподаткування: обґрунтування і емпірична перевірка / В. Вишневський // Економіка України. – 2008. – № 10. – С. 55-72.
2. Єфименко Т.І. Основні напрямки трансформації податкової системи в Україні / Т.І. Єфименко // Фінанси України. – 2007. – № 9. – С. 10–11.
3. Молдован О. Податки і збори: менше не завжди краще / О. Молдован // Економічна правда. – 2010. – С. 1.
4. Мочерний С. До питання про постіндустріальне суспільство / С. Мочерний // Економіка України. – 2002. – № 9. – С. 5–9.
5. Музиченко О.В. Тенденції розвитку податкових систем країн-членів Європейського союзу / О.В. Музиченко, О.Я. Мельник // Зовнішня торгівля. – 2007. – 136 с.
6. Податковий кодекс України від 02.12.2010 №2755-У1.
7. Ревун В.І. Про реформування й модернізацію податкової системи / В.І. Ревун // Фінанси України. – 2007. – № 6. – С. 33.
8. Симоненко В.К. Податковий кодекс України: що залишилося за «бортом» проекту / В.К. Симоненко // Голос України. – № 158. – 2010.
9. Трансформація моделі економіки України (ідеологія, протиріччя, перспективи) / В.М.Геєць та ін. – К.: Логос, 1999. – 500 с.
10. Україна і світове господарство: взаємодія на межі тисячоліть / А.С. Філіпенко, В.С. Будкін, А.С. Гальчинський та ін. – К. : Либідь, 2002. – 470 с.
11. Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» № 2464-VI від 08.07.2010.
12. Проект Стратегії реформування податкової системи [Електронний ресурс] // Асоціація митних брокерів України. – 2009. — Режим доступу : <http://www.ambu.org.ua/node/971>